

Buttafuoco, Silvana

Estrategias de Desarrollo y Federalismo Fiscal: Una comparación entre los lineamientos del federalismo argentino durante la Sustitución de Importaciones y durante la supremacía neoliberal

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

CITA SUGERIDA:

Buttafuoco, S. (2014) Estrategias de Desarrollo y Federalismo Fiscal: Una comparación entre los lineamientos del federalismo argentino durante la Sustitución de Importaciones y durante la supremacía neoliberal [en línea]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4369/ev.4369.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Estrategias de Desarrollo y Federalismo Fiscal. Una comparación entre los lineamientos del federalismo argentino durante la Sustitución de Importaciones y durante la supremacía neoliberal

Silvana Buttafuoco

Resumen

El siguiente trabajo intentará, en primera instancia, poner de manifiesto los lineamientos que rigieron al federalismo fiscal argentino, tanto durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) como durante los períodos gobernados por ideologías neoliberales (fundamentalmente a partir de 1976 y posteriormente durante la década del 90').

El trabajo parte de suponer que ambos modelos económicos han trasladado sus respectivas bases ideológicas al terreno del federalismo fiscal, que pasará a constituir de esta manera un instrumento para llevar a cabo las estrategias de desarrollo por las que cada modelo brega.

Las estrategias de desarrollo y de política económica del régimen de la ISI y de los gobiernos neoliberales fueron muy distintas entre sí. También lo fueron, por lo tanto, los lineamientos que rigieron al federalismo argentino durante estas etapas. El objetivo del trabajo será destacar estas diferencias, realizando simultáneamente un análisis crítico de las mismas.

Introducción

El siguiente trabajo tendrá como objetivo poner de manifiesto los lineamientos que rigieron el federalismo fiscal argentino, resaltando la diferencia entre los mismos según éstos hayan sido aplicados durante el modelo de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI) o bajo gobiernos neoliberales.

El mismo se estructurará en dos partes. En la primera presentaré el marco teórico. El mismo estará basado en las definiciones de descentralización, correspondencia fiscal y externalidades interjurisdiccionales que enuncia Alberto Porto¹ en conjunción con algunos de los mecanismos de coordinación financiera, planteados por Horacio Núñez Miñana². Luego de definirlo, lo vincularé con la experiencia argentina durante la ISI y los gobiernos neoliberales, con el objetivo de plantear el tratamiento que cada modelo le da a la coparticipación federal de impuestos para llevar a cabo sus respectivas estrategias de desarrollo.

Posteriormente, en la segunda parte del trabajo (desarrollo), se realizará un análisis crítico de los diferentes lineamientos que rigen el federalismo fiscal argentino, ya planteados en el marco teórico, bajo ambos modelos económicos. A tal fin, plantearé inicialmente el contexto económico – social en el que se desarrollaron estos regímenes políticos (ISI y modelos neoliberales), para dar cuenta luego de sus objetivos de política económica y poder así vincularlos con los lineamientos imperantes en el federalismo argentino durante las respectivas etapas.

1. Marco teórico

En la Argentina se han aplicado políticas económicas que respondieron tanto a lineamientos desarrollistas (caso del modelo sustitutivo de importaciones) como también a lineamientos neoliberales (caso del gobierno de la Junta Militar a partir de 1976 y, posteriormente, durante la década de los '90, tras la aplicación del denominado Consenso de Washington). Ambos modelos, en mi opinión, han trasladado sus respectivas bases ideológicas al terreno del federalismo fiscal, que pasará a constituir un medio tanto para llevar a cabo como para reforzar las estrategias de desarrollo por las que cada uno brega.

El término industrialización por sustitución de importaciones refiere a una estrategia o modelo económico adoptado en el territorio latinoamericano y en otros países en desarrollo con posterioridad a la crisis de 1930.

¹ “El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino”, documento de trabajo N° 71, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP, 2008.

² “Finanzas Públicas”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1994.

El origen de este modelo responde a la corriente de pensamiento económico denominada estructuralismo o desarrollismo y a la teoría de la dependencia. Ambos pensamientos infieren que los países ricos explotan a los pobres y que, en consecuencia, las relaciones económicas internacionales perjudican a éstos últimos.

Se pueden citar tres pilares fundamentales de este modelo:

- Política industrial activa: subsidios y dirección del estado para la producción de sustitutos.
- Barreras al libre comercio (proteccionismo): altos aranceles a la importación.
- Política cambiaria o monetaria: tipo de cambio elevado.

En Argentina, la base ideológica de este modelo se traslada también al terreno del federalismo fiscal, que pasará a constituir un medio para llevar a cabo las estrategias de desarrollo del modelo sustitutivo de importaciones.

Los primeros dos impuestos legislados en esta época se establecen después de la crisis de 1930, cuando el país podía verse obligado a dejar de pagar las cuotas de su deuda externa. Un régimen político “de facto” y conservador, es el que introduce por primera vez el impuesto a las ganancias en Argentina, pero no para impulsar el progreso social, sino para evitar el default y contribuir al financiamiento de las nuevas gestiones estatales que demandaba el naciente modelo de “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI).

Así, Argentina concretó en los años ´30 su gran reforma tributaria “moderna”:

- Impuesto sobre la renta;
- refuerzo de la imposición sobre las ventas;
- definición del sistema federal de responsabilidades fiscales.

Todo esto se introdujo finalmente en los ´30. Recién entonces pudo ser sustituido un sistema impositivo liberal para edificarse en su lugar un sistema bastante moderno.

A partir de 1947, se produce la efectiva utilización del andamiaje moderno establecido en los años ´30 para impulsar un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social masivo (principalmente en educación y en salud) y crear un amplio sistema de seguridad social, promoviendo su universalización. Esta redistribución también se alentó para asegurar la continuidad y el fortalecimiento del nuevo régimen económico (de la ISI), en conjunción con la promoción fiscal para la industria.

Se produce un *shock* de progresividad en la distribución “primaria” al que sumó una redistribución “secundaria” (fiscal) potente. Para ello se fortaleció el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo ampliamente su base.

El término neoliberalismo, hace referencia a una política económica que pretende reducir al máximo la intervención estatal en materia económica y social, defendiendo el libre mercado capitalista como mejor garante del [equilibrio institucional](#) y el [crecimiento económico](#) de un país, salvo ante la presencia de los denominadas fallas del mercado.

Entre las políticas económicas recomendadas se incluyen: apertura económica; equilibrio macroeconómico; desregulaciones de la actividad económica; privatizaciones; disciplina fiscal.

Estas reformas cambiaron el rol del Estado en la economía y fueron aplicadas tanto a fines de la década de los 70' como durante la década del 90' en Argentina. Fundamentalmente en la década del 90', el Estado basó el eje de su política de crecimiento en el presupuesto. Bajo esta concepción, el traspaso de las prestaciones de salud y educación a las provincias, hizo que los gobiernos provinciales tengan la obligación de brindar estos servicios, más los de justicia y seguridad, convirtiéndose en los responsables del escenario para alcanzar su propio crecimiento.

Los acuerdos de Gobierno Nacional con los Gobiernos Provinciales se concretaron a través del Pacto Federal de 1993, que contenía por parte del Gobierno Nacional los siguientes compromisos: Reducción de las contribuciones patronales, eliminación de los impuestos a los activos, disminución de retenciones del IVA, y el otorgamiento de cédulas hipotecarias rurales.

Los compromisos por parte de las provincias era: la eliminación del impuesto a los ingresos brutos, eliminación del impuesto a los sellos, la conclusión del proceso de privatizaciones y la desregulación económica a nivel provincial.

Alberto Porto (2008) afirma que para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el “principio de correspondencia”

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

- (A) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- (B) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- (C) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Si se verifican estos tres requisitos existirá una restricción política y presupuestaria fuerte: los políticos son votados por los contribuyentes, el político que gasta es el que recauda y los beneficios y costos se concentran en la región en la que el político es votado.

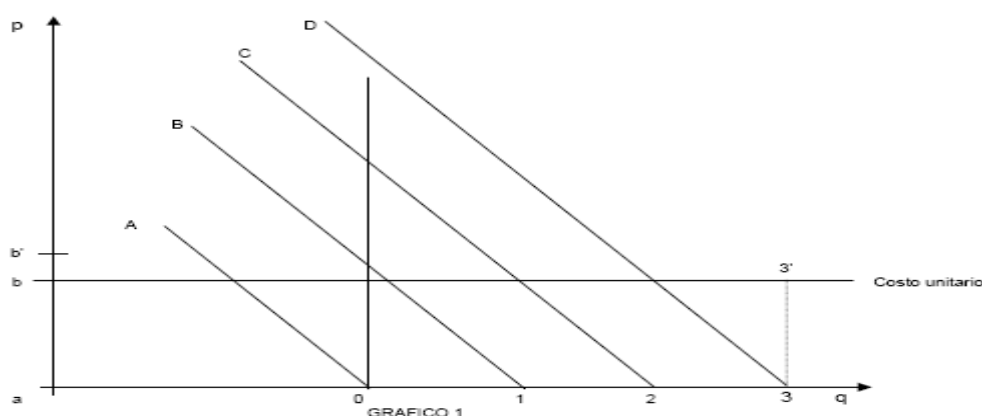
A. Coincidencia del área del beneficio con la del financiamiento.

El primer principio, que el área del beneficio coincida con la del financiamiento, requiere que no haya externalidades del lado de los gastos ni del lado de los beneficios (efectos de “derrame de gastos” y de “exportación de impuestos”). Requiere además que no exista redistribución regional de recursos por la vía de las transferencias intergubernamentales.

En la organización federal argentina existen múltiples externalidades fiscales interjurisdiccionales. Este punto del primer principio tiene implicancias para el funcionamiento eficiente del federalismo argentino.

Considero que las que más se evidenciaron durante la aplicación de modelos neoliberales fueron las externalidades fiscales indirectas (verticales): las decisiones fiscales del gobierno nacional afectan la restricción presupuestaria de los gobiernos locales. Ejemplos, mandatos de gastar; bases tributarias compartidas, financiamiento de gastos nacionales con recursos provinciales, así como las externalidades fiscales directas (horizontales): las decisiones fiscales de una provincia afectan las funciones de utilidad de los residentes en otras jurisdicciones. Ejemplos, derrame de beneficios de los gastos. Aplicando este marco a la Argentina y siguiendo al desarrollo de Alberto Porto (2008):

A.I. El Gobierno nacional congela la oferta de un determinado bien. El crecimiento de la demanda queda a cargo de las provincias.



En un determinado momento la oferta del gobierno nacional es **a0** cuando la demanda es **A**. El gobierno nacional congela su oferta en **a0** y deja en manos de los gobiernos locales la atención del crecimiento de la demanda (de **A** a **B**, a **C**, a **D**, etc.). Cuando la cantidad demandada es **a3**, **03** la

proveen las provincias. Ejemplo de esta dinámica son la educación primaria y la secundaria. Esta atención de la demanda incremental de servicios llevó a modificar la distribución primaria de los impuestos coparticipables que era a favor de las provincias.

A.II. Transferencia de Servicios sin contrapartida financiera.

En el caso anterior la cantidad **a0** quedó a cargo del gobierno nacional. En determinado momento (fines de los setenta la educación primaria; 1992 la educación secundaria) el gobierno nacional le transfirió la atención de esa demanda a las provincias, sin contrapartida financiera. Este tipo de transferencia crea una externalidad fiscal vertical.

Respecto a la Educación media, en 1950 la Nación cubría el 85% de la provisión pública y el 47% de la Educación primaria.

Por otro lado, se destaca que hacia 1973, la coparticipación federal fue considerada como una herramienta redistributiva para compensar las deficiencias fiscales de las provincias, que debía:

- reducir la debilidad de la base tributaria provincial.

- eliminar la incompatibilidad entre las responsabilidades del gasto y los recursos de las provincias.

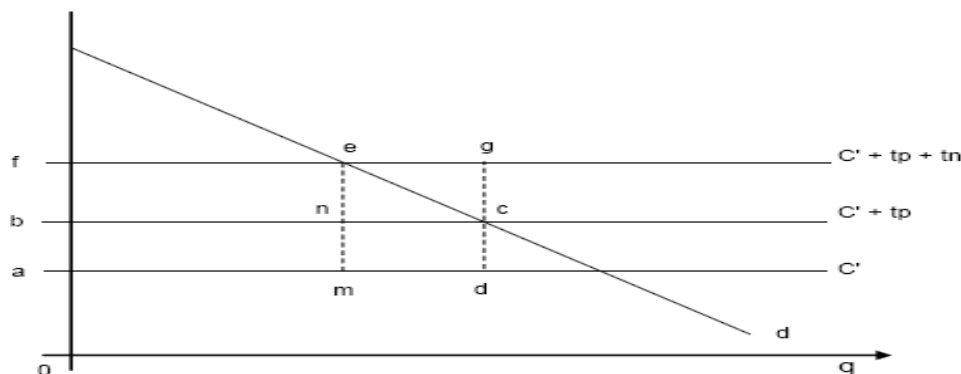
Durante los gobiernos neoliberales, contrario a este objetivo, los gobiernos locales efectúan erogaciones que no tienen como contrapartida recursos decididos explícitamente por cada uno de ellos; éste es el caso de los servicios de salud y educación: durante el período 1977 - 1980 se efectivizó la transferencia a las provincias de los servicios de educación primaria, salud, obras sanitarias y de la Empresa Nacional de Agua y Energía Eléctrica, sin ninguna contrapartida en fondos.

De la misma manera, durante la aplicación del Plan de Convertibilidad, se descentralizaron los servicios públicos, lo que implicó transferir a las provincias erogaciones que hasta ese momento estaban a cargo de la Nación.

Se transfirió a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados. Los presupuestos provinciales no recibieron fondos de la Nación en contrapartida por los nuevos servicios por cumplir.

A.III. Avance sobre fuentes tributarias provinciales.

Este avance también genera una externalidad fiscal vertical. En el Gráfico 2 se ilustra para el caso de un impuesto sobre un bien, suponiendo que no hay evasión fiscal.



La recaudación provincial es inicialmente **abcd**, con la alícuota **tp**; **C'** es el costo marginal. Si el gobierno nacional establece un impuesto con alícuota **tn** (la cantidad gravada del bien se reduce ya que cae la demanda del mismo al incrementarse su precio como consecuencia de la imposición de **tn**), la recaudación nacional es **bfen** y las provincias pierden una parte ya que su recaudación disminuye en **mncd**.

A.IV. Limitación de las alícuotas provinciales y municipales.

La Nación pretende que las provincias disminuyan **tp** para ganar recaudación propia (Si las provincia reducen **tp**, la Nación puede aplicar un **tn** mayor --> la demanda no se reducirá tanto – ya que **tp** fue reducido – por lo que la base imponible tampoco se reducirá tanto, y así aumentará considerablemente la recaudación, pero en este caso, la de la Nación).

Si sumado a esto tomamos en consideración también uno de los criterios de evaluación planteados por Núñez Miñana (1994): autonomía fiscal de los gobiernos locales, cuyo máximo según el autor se alcanza cuando el gobierno local puede decidir en forma independiente los tipos de recursos y el grado de utilización de cada uno de ellos (alícuotas, base imponible) así como la composición del gasto realizado por el gobierno local, se puede apreciar que:

Durante la convertibilidad, la Nación fijó límites para los impuestos provinciales y municipales sobre inmuebles, pero aumentó su alícuota del impuesto sobre bienes personales, una de cuyas bases imponibles son los inmuebles (caso de los Pactos Fiscales). En el segundo Pacto Fiscal, se dispuso:

- Modificar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (limitarlos).
- Promover la derogación de las Tasas Municipales que afecten el hecho anterior.

Simultáneamente se incrementa la alícuota del impuesto sobre los bienes personales, cuya recaudación se destina enteramente a la Nación.

- las provincias debieron reducir las tasas de los impuestos internos, medida que afectó la recaudación, y por consecuencia la masa coparticipable. En su lugar, se dispuso elevar el Impuesto a los Combustibles que no es coparticipable.

- Por este Pacto también, las provincias debieron modificar el Impuesto a los Ingresos Brutos, disponiendo exenciones.

Por último, la conformación del Fondo Nacional de Incentivo Docente que implicaba un avance sobre impuestos provinciales (Automotores) con destino a mejorar las retribuciones de los docentes de escuelas públicas y de gestión privada subsidiadas.

A.V. Cambios en la mezcla de impuestos coparticipables vs no coparticipables y avances sobre la distribución primaria correspondiente a las Provincias.

Si bien ha habido muchos episodios de este tipo, el más claro es el del financiamiento del Sistema de Seguridad Social Nacional. Al no poder pagar su gasto le transfiere el financiamiento a los gobiernos provinciales alterando la mezcla “coparticipables-no coparticipables” y/o modificando la distribución primaria a su favor.

Las pre-coparticipaciones fueron uno de los pilares del régimen de coparticipación durante los gobiernos neoliberales:

En el primer Pacto Fiscal se establece:

- las provincias ceden el 15% de la masa coparticipada al Tesoro Nacional para "atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales.

- Transferencia de servicios sin contrapartida financiera.

A partir de 1980, también se generó una alteración del equilibrio en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno debido a un conjunto importante de reformas:

- Eliminación de los aportes patronales al sistema previsional y los destinados al Fondo Nacional de la Vivienda y, para compensar estas pérdidas, se incrementa la recaudación del Impuesto al Valor Agregado mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Teniendo en cuenta que este impuesto formaba parte de la masa coparticipable, para poder hacer efectiva la sustitución del financiamiento del sistema previsional, el gobierno nacional debió reformar el régimen de coparticipación: el monto equivalente a los aportes patronales a la previsión y al

FONAVI, debía deducirse de la masa de recursos coparticipables, afectando gravemente la situación de las provincias.

A.VI. Mandato Nacional de gastar.

La Nación “manda” que las provincias gasten, pero sin proveer los recursos. Es el caso de la Ley Federal de Educación. En el gráfico 1, la provisión de educación gratuita implica un presupuesto educativo de **ab3’3**. La nación “manda” que se provea un servicio de más calidad cuyo costo unitario es mayor (**ab’**), sin aportar (efectivamente) los fondos necesarios.

Uno de los elementos más importantes de la nueva ley se relaciona con la evaluación de la calidad educativa. Establece que el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de los servicios brindados mediante la evaluación permanente del sistema educativo. Debe notarse que la ley ubica en órbita del Consejo Federal de Educación las facultades de coordinación del sistema. Sin embargo, no dispone de presupuesto propio, ni facultades decisorias sobre los presupuestos de las jurisdicciones encargadas de la gestión.

Hay, en tal sentido, una asimetría entre objetivos perseguidos e instrumentos disponibles. No existen recursos para asistir a las jurisdicciones que presenten más bajos rendimientos en las evaluaciones de calidad.

B. Coincidencia de la responsabilidad de gastar con la de recaudar.

Este principio no se cumplió en la medida en que un nivel superior de gobierno tomó decisiones que impactaron en el gasto de los niveles inferiores. Es el caso de las transferencias de gastos en educación a las provincias, sin contrapartida financiera.

C. Coincidencia de la responsabilidad de financiamiento con la responsabilidad política.

El tercer principio, que la responsabilidad de las fuentes de financiamiento coincida con la responsabilidad política, puede estar sujeto a las restricciones que resultan de la distribución regional del poder político. Esto ocurre con los poderes legislativos en los que pueden existir regiones sub y sobre representadas.

Durante la década de los ’90, la distribución de los ATN modificó la coparticipación federal, beneficiando a algunas provincias en detrimento de otras. Las modificaciones en la estructura de distribución de los recursos también se reflejaron en los Aportes del Tesoro Nacional: la Provincia de la Rioja recibió en los primeros tres trimestres de 1994 casi 80 millones de pesos en materia de ATN mientras que el total de los fondos coparticipados a esa provincia ascendió a 182 millones.

El 35 % de los ATN estuvieron destinados a La Rioja.

Si tomamos en consideración además el concepto de responsabilidad fiscal desarrollado por Núñez Miñana (1994) según el cual, el mismo gobierno que decide el monto y composición de las erogaciones, simultáneamente debe afrontar las consecuencias políticas de dicha decisión, a través de la fijación de tributos en la magnitud de las erogaciones aprobadas, se concluye que los ATN pueden estar induciendo al derroche, sea sobreestimando el total elegido de erogaciones o descuidando la necesidad de minimizar los costos de provisión de determinado bien público.

Finalmente, un concepto que me parece importante destacar es el de Política fiscal conjunta, desarrollado por Núñez Miñana (1994):

Ciertas responsabilidades asignadas a la política fiscal (crecimiento económico nacional, reducción de las disparidades económicas regionales, redistribución del ingreso, estabilización de la economía) deben estar en manos del gobierno central, y no pueden ser encomendadas a las decisiones de los gobiernos locales. Un mayor fortalecimiento de los recursos provinciales respecto a los recursos nacionales, puede debilitar la posibilidad de realización de estas políticas fiscales propias del gobierno central

Durante la etapa sustitutiva de importaciones, tanto la reducción de las disparidades económicas regionales (a través de una redistribución de los recursos fiscales que permitan a las jurisdicciones rezagadas mejorar su bienestar) como del crecimiento económico nacional se realizaron desde el nivel central, ya sea modificando progresivamente la distribución secundaria para alcanzar el primer objetivo o bien reservándose la recaudación de determinados impuestos para el cumplimiento del segundo objetivo³.

A diferencia de lo recién mencionado, durante los gobiernos de sesgo neoliberal, factores que contribuyen al crecimiento económico (como la salud y la educación) fueron “encargados” a las provincias para su provisión. El financiamiento de esta provisión también a cargo de las mismas, considerando que la transferencia de estos servicios se realizó sin contrapartida financiera por parte de la Nación.

Al mismo tiempo, debe considerarse que las bases tributarias distan mucho de estar distribuidas de manera homogénea entre las jurisdicciones, lo que impone serias restricciones en materia de provisión equitativa de bienes públicos y otros servicios públicos e incrementa la importancia de las transferencias entre jurisdicciones (se alientan las externalidades entre provincias en términos de Alberto Porto (2008)).

³ Para un desarrollo más amplio de este punto, ver las páginas 13, 14 y 15 del presente trabajo, punto 2.3.

La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. Al variar estos elementos entre jurisdicciones (y fundamentalmente su capacidad de financiamiento), el desarrollo de los sistemas de salud y educación de algunas será superior al de otras, contribuyendo la Nación a la profundización de las disparidades regionales.

2. Desarrollo

En la década del '30 comenzó a perfilarse en Argentina la industrialización sustitutiva de importaciones, que se consolidaría en la década del '40. El proceso de sustitución tomó como base las externalidades que generaba la actividad agroexportadora y centró el desarrollo económico en la actividad manufacturera. El eje del desarrollo fue la industria.

El Estado comenzó a cumplir un rol dinamizador de la economía en general y de la industria en particular, instalándose como principal protagonista en la producción de bienes y servicios. Predominó una estrategia de política económica intervencionista y dirigista, proteccionista, industrializadora y popular, en el sentido de redistribuidor del ingreso y de beneficios sociales a los sectores populares⁴.

La estrategia de industrialización apuntó, en una primera fase, a la industria liviana, intentando compatibilizar la sustitución de importaciones con la generación de empleo

A grandes rasgos, estos sectores descansaban sobre una base empresaria constituida principalmente por las empresas estatales y las subsidiarias de empresas extranjeras. A nivel macroeconómico el modelo funcionó, por un lado, manteniendo como principal pilar el sector primario, fuertemente exportador, basado en riquezas naturales, con escaso impacto sobre el empleo y superavitario en términos de balance comercial y, por otro lado, el sector industrial importador, volcado casi exclusivamente hacia el mercado local, pero fuertemente demandante de mano de obra. Con este perfil, el modelo avanzaba rápidamente en la medida que el sector primario tenía la suficiente capacidad para expandir sus saldos exportables capaces de sustentar las demandas de importaciones del sector manufacturero.

⁴ Neffa, Julio César (1995), "Made in France: cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial", Alianza Editorial, Buenos Aires.

Ya hacia fines de los '50 el modelo comenzó a mostrar síntomas de contradicciones funcionales⁵:

- La industria liviana había cubierto la mayor parte de la demanda interna preexistente y su crecimiento quedaba acotado a la velocidad del aumento poblacional interno.
- La industria mostraba un desarrollo deficiente en ciertos sectores claves: la producción de insumos industriales de uso intermedio (acero, aluminio, papel, etc.) y la producción de bienes de capital.
- Si bien los precios relativos vigentes para los productos primarios eran favorables, no resultaban suficientes para impulsar un salto en la producción primaria que ya resultaba necesario, dado que la frontera agrícola había alcanzado su límite. Su posterior dinamismo quedaría asociado a la generación y/o adaptación de nuevas tecnologías.

La percepción de estas contradicciones condujo a la búsqueda de mecanismos de regulación dentro del mismo modelo, dando comienzo a la industrialización pesada, que se extendió hasta mediados de los '70.⁶

Por un lado se desarrolló una política de incentivos a la exportación de manufacturas procurando generar divisas, expandir el mercado interno e impulsar la competitividad de la industria. Por otro lado, se profundizó la sustitución de importaciones mediante la promoción de industrias productoras de insumos básicos (petroquímica, siderurgia, papel, aluminio). De esta forma se apuntaba a un ahorro de divisas y a un aumento del mercado interno, a partir de encadenamientos posteriores de estas industrias con actividades de mayor valor agregado y generación de empleo⁷.

La industria necesitaba contar con un mercado suficientemente grande y unificado a nivel nacional. Para esto, era necesaria una expansión armoniosa de todas las regiones del país que permitiera el desarrollo y la integración de la economía nacional.

A continuación desglosaré en diversos puntos los cambios suscitados en el régimen de coparticipación, abarcando el período que transcurre desde 1934 a 1975 -desarrollo de la etapa sustitutiva de importaciones-, intentando vincularlos con los objetivos prioritarios durante esta etapa.

2.1 Incremento en la participación del impuesto a las ganancias: búsqueda de la ampliación del mercado y objetivo redistributivo.

⁵ Bisang, Roberto (1994), "Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina. Modelos económicos e instituciones de Ciencia y Tecnología", IDI-UIA Documento de Trabajo N° 14, Buenos Aires.

⁶ Kosacoff, Bernardo (1993), "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada", CEPAL, Alianza editorial, Buenos Aires.

⁷ Ver pie de página 6.

Después de la crisis de 1930 y cuando el país podía verse obligado a dejar de pagar las cuotas de su deuda externa se introduce por primera vez el impuesto a las ganancias en Argentina. Esto contribuyó al financiamiento de las nuevas gestiones estatales que demandaba el naciente modelo de “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI).

Así, Argentina concretó en los años '30 su gran reforma tributaria “moderna”: Impuesto sobre la renta; refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición del sistema federal de responsabilidades fiscales.

Sin embargo, es recién a partir de 1947, cuando se acentúa el objetivo redistributivo y se impulsa un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social masivo. Esta redistribución también se alentó para asegurar la continuidad y el fortalecimiento del cambio de régimen económico (de la ISI), en conjunción con la promoción fiscal para la industria.

Se produce por medio de estas reformas, un importante aumento de progresividad en la distribución “primaria” al que sumó una redistribución “secundaria” (fiscal) potente. Para ello se fortaleció el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo ampliamente su base.

La presión tributaria alcanzó niveles elevadísimos en América Latina. Entre los años '40 y '60 la presión tributaria de la administración nacional fue del orden del 15% del PIB (incluyendo los fondos de la redistribución federal que eran transferidos a las provincias). En esos años, la imposición sobre las rentas recaudaba cerca de 5 puntos del PIB en Argentina, bastante más que en el resto de América Latina (sumando la del impuesto sobre las ganancias y la correspondiente al tributo sobre las “ganancias eventuales”)⁸.

Importancia relativa de los Regímenes de Coparticipación		
	1946	1958
1. Internos	65,4	37,9
2. Réditos, Ventas, etc.	34,6	58,5
3. Sustitutivo	-	3,8
TOTAL	100,0	100,0

Importancia relativa de los Regímenes de Coparticipación			
	1958	1967	1972
1. Interno	37,9	27,7	28,4
2. Réditos, Ventas, etc.	58,5	75,0	68,5
3. Sustitutivo	3,8	3,9	7,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

⁸ Gaggero, Jorge A. y Grasso, Federico (2005), “La cuestión tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.

Durante el período 1958 - 1972 los cambios en la importancia relativa de los tres Regímenes de Coparticipación se documentan en este cuadro, donde se observa que, a partir de 1958 ganan una importante participación los impuestos a los réditos y ventas, cuyo peso decayó considerablemente hacia 1973 (destaco que durante 1967 a 1973 hubo gobiernos de facto).

2.2 El objetivo redistributivo se traslada también a la relación entre provincias rezagadas y avanzadas y a los prorrateadores. Se busca la expansión armoniosa de todas las regiones del país para permitir el desarrollo y la integración de la economía nacional.

2.2.1 El régimen de coparticipación durante el período 1947-1958

La Ley 12.956 (1946) introdujo cambios tanto en la distribución primaria como en la secundaria. Las principales modificaciones introducidas por esta Ley fueron:

- i) unificó y amplió la cobertura de impuestos a coparticipar, ya que no sólo incluye el Impuesto a los Réditos, el Impuesto a las Ganancias Eventuales (asimilado al Impuesto a los Réditos en cuanto al mecanismo de coparticipación) y el Impuesto a las Ventas, sino que también comprende al Impuesto a los Beneficios Extraordinarios, que inicialmente no se coparticipaba.
- ii) en cuanto a la distribución primaria, se amplió el porcentaje de Provincias y Municipalidad del 17,5% al 21%;
- iii) en lo relativo a la distribución secundaria, se introduce la distribución del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción. Analizando este prorratador: este nuevo factor de distribución se implementó con el objetivo de favorecer a las Provincias dotadas de menos recursos e iniciar una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas. Se implementa así un nuevo índice que actúa en forma inversa a los anteriores y favorece en forma acentuada a los Estados con menores recursos.

La reforma de 1947 significó una importante redistribución hacia las Jurisdicciones Intermedias (11,9% en 1946 y 13,1% en 1958) y las Rezagadas (6,1% en 1946 y 15,3% en 1958).

2.2.2 El régimen de coparticipación durante el período 1959-1966. La ley 14.788 (1959) y sus prorrogas

Hacia fines de 1958 se aprobó una reforma significativa en lo vinculado a los impuestos regulados por la Ley 12.956. Dada la importancia cuantitativa de la recaudación de este grupo de impuestos (a los Réditos, a las Ventas, a las Ganancias Eventuales, etc.), cuya participación en el total de impuestos coparticipados oscilaba en torno al 75%, se analizarán en detalle los cambios implicados por esta reforma.

El cambio más importante se refiere a la distribución primaria. En tanto la Ley 12.956 había fijado una distribución del 21% para las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y el restante 79% para la Nación; por la reforma de 1959 las proporciones se establecen para el año final de 1963 en 36% para el conjunto de Provincias, 6% para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y el resto (58%), para la Nación. En otros términos, la proporción de las Provincias y la Municipalidad se duplicó, al pasar del 21% al 42% del total de recaudación de impuestos coparticipados. Se estableció un aumento escalonado en el porcentaje de las Provincias (y un correlativo descenso escalonado en el porcentaje de la Nación).

En cuanto a la distribución secundaria:

-en primer término, quedó definida la participación del conjunto de Provincias directamente en la Ley, y no como en la anterior donde se englobaba la participación de las Provincias con la de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

-en segundo término, debe notarse que en la distribución secundaria se produce un paso adicional en la redistribución territorial a partir de 1959 por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, que modificó el proyecto que habían acordado los gobiernos provinciales en el que ya se había aumentado la importancia de la redistribución. Las modificaciones consistieron en: el reemplazo del 17% del total por partes iguales y el 3% inverso a la población al 25% del total por partes iguales.

Al caducar a fines de 1963 el plazo de vigencia de la Ley 14.788, se aprobó la prórroga de la misma, con una modificación ulterior en la distribución primaria en favor de las Provincias, a las que se les asignaba el 40% de la recaudación de los impuestos coparticipados por dicha ley (un aumento del 11% en la parte provincial).

Entre 1958 y 1959 ganan participación las Jurisdicciones Intermedias, las Rezagadas y las de Baja Densidad.

Entre 1959 y 1972 se mantienen las participaciones de las jurisdicciones Intermedias y Rezagadas, simultáneamente, ganan participación las de baja densidad (del 7.4% al 9.9%).

2.2.3 El régimen de coparticipación durante el período 1966-1972 (gobierno de Onganía)

Durante el lapso 1966-1972, la única modificación de importancia se registró en el grupo de impuestos de la Ley 14.788, ya que los otros regímenes permanecieron en vigencia con sus prórrogas correspondientes.

La modificación registrada en el régimen de la Ley 14.788 se concretó en los años 1967 y 1968. Significó, en ambos casos, una mejora en la participación de la Nación, a expensas de las Provincias

y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en el primer año, y de ésta última en el segundo año. El porcentaje del conjunto de Provincias pasó del 40% a que había llegado en 1964 al 35,46% fijado para 1967 y años sucesivos, en tanto que el porcentaje de la Municipalidad, que estaba fijado en el 6% desde 1959 se redujo al 5,32% en 1967 y al 2,66% a partir de 1968.

En resumen, con la Ley 14.788, surgen avances en el régimen de distribución de los Impuestos a los Réditos, Ventas y Ganancias Eventuales. Frente a ese avance, las modificaciones introducidas por el gobierno de facto en 1967-68 implican un retroceso al apropiarse la Nación, en forma coercitiva, de una parte de la coparticipación provincial.

2.2.4 La Reforma de 1973. Ley-Convenio 20.221

La necesidad de reformar el Régimen de Coparticipación buscaba corregir algunos defectos de la ley anterior y solucionar algunos problemas coyunturales que sufría la economía de esos años.

En primer lugar, se intentaba evitar una fuerte dependencia estructural en el plano financiero por parte de las provincias respecto del gobierno nacional. En varias jurisdicciones provinciales se daba el caso de requerir el giro de fondos por parte del Tesoro Nacional para atender a la nómina salarial de sus empleados públicos.

Por otro lado, se comenzó a ver a la coparticipación federal como una herramienta redistributiva para compensar las deficiencias fiscales de las provincias:

- la debilidad de la base tributaria provincial, debido a una estructura económica local poco desarrollada, cuya consecuencia fue la insatisfacción de las necesidades básicas de la población.
- la incompatibilidad entre las responsabilidades del gasto y los recursos de las provincias.

Los objetivos fueron:

- i) Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional que se observa en la actualidad;
- ii) reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias con menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes.

Principales características

- i) Establecimiento de un sistema único para distribuir todos los impuestos coparticipados;

ii) asignación por partes iguales a la Nación y al conjunto de las Provincias del monto total recaudado por dichos impuestos; La distribución primaria fue la siguiente: Nación, 48,5 %; Provincias, 48,5 %; y Fondo de Desarrollo Regional, 3,0 %

iii) distribución entre Provincias, en forma automática, del 48,5% del total recaudado, utilizando los siguientes criterios: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo, y 10% por dispersión de población. La distribución por población se fundamenta en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (que mide la diferencia de riqueza de cada Provincia con respecto a la del área más desarrollada del país) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las Provincias más Rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las Provincias de Baja Densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos;

De esta manera, se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorrateadores de capacidad y necesidad fiscal.

2.3 Cambio en el rol del Estado a partir de la década del `30: Importancia del gasto público para promover la industrialización, desarrollar la infraestructura y mejorar la distribución: Reformas desde la Nación.

- Durante la etapa sustitutiva de importaciones, se reservaba a la Nación la parte de la recaudación destinada a la realización de obras de infraestructura, etc. independientemente de que la coparticipación tanto primaria como secundaria de las provincias mejoró notablemente.

En la Ley 14390 (1954) por su parte, respecto a la inclusión de los impuestos a distribuir se excluyó del régimen a los Impuestos Internos nacionales cuyo producido se hallara afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional.

En la ley 20221, con la reforma de 1973, se enuncia que “la Nación mantendrá el régimen de distribución en ella previsto para todos los gravámenes especificados en el art. 1º y para los que en el futuro establezca como impuestos indirectos que graven consumos o actos”. Con esta cláusula se intentaba eliminar las dificultades que habían perturbado el funcionamiento de los regímenes anteriores de coparticipación cuando surgía la creación de un nuevo impuesto, no coparticipable a criterio de la Nación y coparticipable a criterio de las Provincias.

Sin embargo se excluyen de esta ley los impuestos nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, declarados de interés nacional.

Es interesante destacar también que hacia 1950 la Nación cubría el 47% de la provisión pública de educación primaria y el 85% de la provisión pública de educación media.

- Con el régimen de la Ley 12.956 (1947 – 1958), en lo relativo a la distribución secundaria se introdujo la distribución del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción.

Este nuevo factor de distribución, señala Porto, se implementó con el objetivo de favorecer a las Provincias dotadas de menos recursos e iniciar así una política tendiente a levantar el nivel de importancia de las mismas. Se implementa así un nuevo índice que actúa en forma inversa a los anteriores y favorece en forma acentuada a los Estados con menores recursos.

A partir de esta etapa, se produce la efectiva utilización del andamiaje moderno establecido (fortalecimiento del impuesto sobre la renta) en los años '30 para impulsar un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social masivo (principalmente en educación y en salud) y crear un amplio sistema de seguridad social, promoviendo su universalización. Esta redistribución también se alentó para asegurar la continuidad y el fortalecimiento del cambio de régimen económico (de la ISI), en conjunción con la promoción fiscal para la industria.

Con la ley 14.788 (1959), respecto a la distribución secundaria, se da un paso adicional en la redistribución territorial por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional. Las modificaciones consistieron en: el reemplazo del 17% del total por partes iguales y el 3% inverso a la población, propuesto por las Provincias, al 25% del total por partes iguales.

En la Ley 20221 (1973), se reconoce la necesidad de un tratamiento diferencial a las Provincias con menores recursos, a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes. A tal fin, se determinó la distribución entre Provincias, en forma automática, del 48,5% del total recaudado, utilizando los siguientes criterios: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo, y 10% por dispersión de población.

De esta manera, se explicitan los objetivos del régimen y la utilización de prorratores de capacidad y necesidad fiscal.

Por último destaco, la creación del Fondo de desarrollo regional, profundizando el objetivo de industrialización. Se le asegura la asignación de un 3% de la recaudación total.

El objetivo del Fondo de Desarrollo Regional es el de “financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos”.

Estas reformas, contribuyeron simultáneamente a reducir la debilidad de la base tributaria provincial, debido a una estructura económica local poco desarrollada y a reducir la incompatibilidad entre las responsabilidades del gasto y los recursos de las provincias.

Con las reformas mencionadas intento destacar el hecho de que durante la etapa sustitutiva de importaciones, tanto la reducción de las disparidades económicas regionales (a través de una redistribución de los recursos fiscales que permitan a las jurisdicciones rezagadas mejorar su bienestar) como del crecimiento económico nacional (desarrollo de inversiones en infraestructura económica) se realizaron desde el nivel central, ya sea modificando progresivamente la distribución secundaria para alcanzar el primer objetivo o bien reservándose la recaudación de determinados impuestos para el cumplimiento del segundo objetivo.

Luego de tomar en consideración un conjunto de puntos descriptivos de la evolución del régimen de coparticipación durante la política de industrialización sustitutiva de importaciones y el traslado de los objetivos de política económica de dicho modelo a la esfera del federalismo fiscal, pasaremos a tomar cuenta a continuación del desarrollo del régimen de coparticipación de impuestos durante los gobiernos neoliberales – más precisamente del Proceso de Reorganización Nacional instaurado en Argentina a partir de 1976 y del Régimen de Convertibilidad de principios de los 90´-.

El plan económico del Proceso de Reorganización Nacional de 1976 fue diseñado siguiendo los nuevos lineamientos económicos de la Escuela de Chicago (genéricamente incluida en el concepto de neoliberalismo).

Esta escuela sostenía que las políticas públicas más aptas para estimular el crecimiento económico consistían en el cambio de rol del Estado, la apertura económica y el equilibrio macroeconómico.

Las políticas macroeconómicas recomendadas por teóricos o ideólogos neoliberales (en principio recomendaciones a países tanto industrializados como en desarrollo) incluyen:

Políticas monetarias restrictivas; liberalización; privatización; desregulación y políticas fiscales restrictivas: se caracterizan por aumentos de los impuestos sobre el consumo y reducción de los impuestos sobre la producción y la renta; eliminación de regímenes especiales; disminución del gasto público. Tampoco se reconoce que el gasto público es necesario, tanto para el crecimiento como para el desarrollo; para la protección de sectores vulnerables de la economía y la población; y para la estabilidad social y económica en general.

2.4 El Régimen de Coparticipación durante el período 1980-1984

2.4.1 La reforma tributaria de 1980 (Leyes 22.293 y 22.294)

A partir de 1980, se generó una alteración del equilibrio en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno debido a un conjunto importante de reformas:

- Eliminación de los aportes patronales al sistema previsional y los destinados al Fondo Nacional de la Vivienda y, para compensar estas pérdidas, se incrementa la recaudación del Impuesto al Valor Agregado mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota.

Teniendo en cuenta que este impuesto formaba parte de la masa coparticipable, para poder hacer efectiva la sustitución del financiamiento del sistema previsional, el gobierno nacional debió reformar el régimen de coparticipación:

- El monto equivalente a los aportes patronales a la previsión y al FONAVI, debía deducirse de la masa de recursos coparticipables, afectando en gran medida la situación de las provincias.

Para asegurar que los gastos del Gobierno Nacional en las finalidades de Seguridad Social y Viviendas pudieran seguir desenvolviéndose adecuadamente, se estableció un mecanismo automático y rápido de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal. Se trataba de una pre-coparticipación que no tenía límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar. Se injertó así en el Régimen de Coparticipación Impositiva, por primera vez, un elemento totalmente extraño: el monto de ciertos gastos del Gobierno Nacional, decididos unilateral y discrecionalmente por éste, sin límites precisos.

- Cabe destacar además que durante el período 1977 - 1980 se efectivizó la transferencia a las provincias de los servicios de educación primaria, salud, obras sanitarias y de la Empresa Nacional de Agua y Energía Eléctrica, sin ninguna contrapartida en fondos.

Por otro lado, siguiendo el objetivo de descentralización, se elimina de la coparticipación de la MCBA. Como consecuencia de esta reforma, el régimen de coparticipación federal entró en una grave crisis con dos efectos importantes:

Por un lado, fue perdiendo significación en el total de fondos transferidos desde la Nación hacia las Provincias. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN), de asignación discrecional por el Gobierno Nacional.

Los ATN superaron en magnitud cuantitativa a los fondos del régimen de coparticipación. Por otro lado, llevó a las partes (Nación-Provincias y Provincias entre sí) a posiciones irreconciliables que hicieron que el régimen caducara el 31-12-1984.

En medio de la crisis se fueron eliminando, total o parcialmente, las modificaciones introducidas en 1980.

Se reimplantaron los Aportes Patronales al FONAVI desde el 1-1-1984 con la misma alícuota que en 1980 y los Aportes Patronales para Seguridad Social con una alícuota 50% más baja que la de 1980.

El efecto más importante de la reforma de 1980, desde el punto de vista del régimen de coparticipación federal de impuestos, fue la drástica modificación de la distribución primaria que significó una pérdida importante para los Gobiernos Locales (21%). Pero no sólo se alteró la distribución primaria, sino también la secundaria debido a que una parte se distribuye en concepto de aportes para previsión social, con un criterio diferente al de la Coparticipación Federal.

El sistema impositivo progresivo se derrumbó a partir del '75.

La reforma de 1980 expone un conjunto de políticas públicas mal diseñadas que tuvieron graves consecuencias para la posición financiera del Sector Público global y que desarticulaban las relaciones fiscales Nación-Provincias.

Una gran diferencia es que en tanto en las oportunidades anteriores (1946, 1958, 1973) lo que había que corregir era, fundamentalmente, la distribución primaria, la reforma de 1980 había cambiado también drásticamente la distribución secundaria.

Ante la incapacidad del Congreso Nacional de encontrar una solución, se traslada el poder de decisión a los Acuerdos o Pactos entre los Poderes Ejecutivos. El Federalismo Coercitivo se había consolidado.

2.5 La consolidación del Federalismo Coercitivo en la década de los noventa

La vuelta a la normalidad macroeconómica en 1991, que se consolidó con el Plan de Convertibilidad, dejó como esquema básico de regulación de las relaciones fiscales Nación-Provincias el establecido por la Ley 23.548.

En forma paralela con los cambios en la economía mundial (desarrollo del proceso de globalización en la década del 80', dificultades para reestablecer el modelo sustitutivo de importaciones en Argentina, crisis de las economías planificadas y el surgimiento de un grupo de países asiáticos que comienza la transición desde la aplicación de políticas orientadas "hacia adentro" hacia políticas orientadas "hacia fuera") se fue gestando un conjunto de ideas en todo el mundo, a cerca de cuales políticas públicas eran más aptas para estimular el crecimiento económico.

Dentro de este conjunto de ideas, se desarrolló el Consenso de Washington que sostenía que las políticas públicas más aptas para estimular el crecimiento económico consistían en el cambio de rol del Estado, la apertura económica y el equilibrio macroeconómico.

Argentina comenzó a aplicar las reformas propuestas por este Consenso generando simultáneamente un cambio en el rol del Estado en la economía: el Estado pasa a tener una fuerte influencia tomando como eje del crecimiento al presupuesto y se concibe que la clase y magnitud de los impuestos, y la forma en que el Estado asigna los recursos, afectan la tasa de crecimiento de la economía.

El traspaso de las prestaciones de salud y educación a las provincias bajo esta concepción, hizo que los gobiernos provinciales tengan la obligación de brindar estos servicios, más los de justicia y seguridad, convirtiéndose en los responsables del escenario para alcanzar su propio crecimiento.

Uno de los objetivos de la administración que asumió en julio de 1989 fue adecuar el sistema de Coparticipación Federal a su política económica. Es decir, racionalizar los gastos del estado nacional para lograr el superávit fiscal. Para ello se debió forzar a las provincias a que ajustaran sus cuentas públicas, y el instrumento era la coparticipación.

El gobierno nacional puso en práctica los mismos instrumentos que la dictadura utilizó entre 1977 y 1980. Durante este gobierno de orientación neoliberal:

- Se afectó una parte importante de los recursos coparticipables correspondientes a las provincias a los gastos específicos del gobierno nacional.
- Se descentralizaron los servicios públicos, lo que implicó transferir a las provincias erogaciones que hasta ese momento estaban a cargo de la Nación.

Las medidas más importantes fueron:

- La ampliación de la base del IVA (más generalizada que la de 1980): el IVA tuvo durante la convertibilidad una participación superior al 50% en la recaudación impositiva nacional.
- Baja en la alícuota del impuesto a las ganancias que, además, es coparticipable.

La estructura tributaria resultó ser así muy regresiva debido a que se caracterizaba por el predominio de los impuestos indirectos⁹. Principalmente el de un IVA de altísima alícuota, y sin excepciones para los pobres (en alimentos básicos y vestimenta, como es usual en los países avanzados). En contraste, un débil impuesto a las ganancias se aplicaba en gran medida a las empresas, con un impacto muy limitado sobre las personas (sin incidencia significativa sobre los más pudientes; Gaggero (2008) afirma que esto ocurre porque las bases de tributación son muy

⁹ Ver pie de página 8.

estrechas para las personas (se grava casi exclusivamente el trabajo personal, con una débil progresividad).

Los principales elementos empleados durante el gobierno militar, reaparecieron:

i) la transferencia de servicios a las Provincias sin contrapartida financiera; ii) las “pre-coparticipaciones”; y iii) la limitación del poder tributario de los Gobiernos Provinciales y Municipales.

El primer pilar de la reforma se estableció por la Ley 24.049 del 2-1-92 que transfirió a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

En Argentina, el proceso de descentralización del gasto ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria y tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. La Nación disminuyó sus gastos privatizando lo que pudo privatizar y transfiriendo a las provincias la responsabilidad sobre servicios esenciales, que para ser financiados las obligó a recurrir a los impuestos coparticipables.

Los presupuestos provinciales no recibieron fondos de la Nación en contrapartida por los nuevos servicios por cumplir. Es decir que la descentralización de funciones no fue consecuencia de un análisis previo de los beneficios del federalismo ni un medio para incrementar la calidad en la prestación de los servicios prestados. Fue un instrumento para reducir el presupuesto de la administración.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal.

Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción.

Hay una asimetría entre objetivos perseguidos e instrumentos disponibles. No existen recursos para asistir a las jurisdicciones que presenten más bajos rendimientos en las evaluaciones de calidad.

Adicionalmente, la descentralización de servicios sociales ha derivado en una modificación en la modalidad en que se manifiesta la restricción fiscal. Dado que la estructura de gasto provincial ha pasado a estar cada vez más dominadas por los servicios sociales, los diferentes esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por diferentes jurisdicciones provinciales que enfrentaron problemas fiscales y financieros debieron, necesariamente, prestar atención a las posibilidades de reducir sus erogaciones en salud y educación.

También debe considerarse que las bases tributarias distan mucho de estar distribuidas de manera homogénea entre las jurisdicciones, lo que impone serias restricciones en materia de provisión equitativa de bienes públicos y otros servicios públicos e incrementa la importancia de las transferencias entre jurisdicciones (se alientan las externalidades entre provincias). Las posibilidades de alcanzar una razonable autonomía fiscal y financiera por parte de las diferentes jurisdicciones se encuentran seriamente restringidas.

El segundo pilar lo constituyeron las pre-coparticipaciones -detracciones antes de la distribución primaria- sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector. A las relaciones verticales Nación-Provincias se agregaron las sectoriales (previsión social versus el resto), proceso que se agudizará en la década. Por el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Poderes Ejecutivos) se estableció que el Gobierno Nacional quedaba autorizado a retener un 15%, con más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable de la Ley 23.548, con destino a: i) el 15% para financiar el Sistema Nacional de Previsión “y otros gastos operativos”; ii) la suma fija para distribuir entre Provincias con problemas financieros, por los montos establecidos en el mismo Acuerdo.

El tercer pilar fue el **Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento**, firmado entre los Poderes Ejecutivos en agosto de 1993. En él se dispuso una severa restricción a la utilización del potencial tributario de las Provincias y sus Municipalidades.

Conclusión

Se puede concluir acorde a lo presentado en este trabajo que los lineamientos que rigen el federalismo fiscal argentino se han visto influenciados por las estrategias de desarrollo de las políticas económicas aplicadas tanto durante el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones como de los modelos neoliberales, fundamentalmente los ocurridos a partir de 1976 y durante la década de los 90’.

Sin embargo, las estrategias de desarrollo y de política económica de ambos modelos fueron muy distintas entre sí, y así también los lineamientos que rigieron al federalismo fiscal argentino durante las respectivas etapas.

Como destacué en el desarrollo del trabajo, durante la etapa sustitutiva de importaciones pasa a considerarse como objetivo final crear las condiciones para que la industria contara con un mercado suficientemente grande y unificado a nivel nacional. Por eso era primordial una expansión armoniosa de todas las regiones del país que permitiera el desarrollo y la integración de la economía nacional.

A tal fin se producirá hacia 1947 un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social masivo. Esta redistribución también se alentó para asegurar la promoción fiscal para la industria. Se produce un *shock* de progresividad en la distribución “primaria” al que sumó una redistribución “secundaria” potente.

Siguiendo el objetivo de alcanzar una expansión armoniosa de todas las regiones, se hace hincapié en reducir la debilidad de la base tributaria provincial, debido a una estructura económica local poco desarrollada, cuya consecuencia fue la insatisfacción de las necesidades básicas de la población y en eliminar la incompatibilidad entre las responsabilidades del gasto y los recursos de las provincias.

A diferencia de lo recién mencionado, bajo la ideología neoliberal no se reconoce que el gasto público es necesario, tanto para el crecimiento como para la protección de sectores vulnerables de la economía. Factores que contribuyen al crecimiento económico (como la salud y la educación) fueron “encargados” a las provincias para su provisión sin contrapartida financiera por parte de la Nación.

Las bases tributarias por su parte, distan mucho de estar distribuidas de manera homogénea entre las jurisdicciones, lo que impone serias restricciones en materia de provisión equitativa de bienes públicos y otros servicios públicos e incrementa la importancia de las transferencias entre jurisdicciones.

La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió conductas heterogéneas a nivel provincial y municipal que responden fundamentalmente a su distinta capacidad de financiamiento. Como consecuencia, el desarrollo de los sistemas de salud y educación de algunas provincias será superior al de otras, contribuyendo la Nación a la profundización de las disparidades regionales.

Silvana Buttafuoco, Octubre 2014.

Estudiante de la Maestría en Adm. y Políticas Públicas

Universidad de San Andrés (UdeSA)

silvanabuttafuoco@hotmail.com

Referencias bibliográficas

- **Bisang, Roberto (1994), “Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina. Modelos económicos e instituciones de Ciencia y Tecnología”,** IDI-UIA Documento de Trabajo N° 14, Buenos Aires.
- **Gaggero, Jorge A. y Grasso, Federico (2005), “La cuestión tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”,** Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.
- **Gaggero, Jorge A. (2008), “La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)”,** Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.
- **Kosacoff, Bernardo (1993), “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”,** en Kosacoff, B. (comp.), “El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación”, CEPAL, Alianza editorial, Buenos Aires.
- **Neffa, Julio César (1995), “Made in France: cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial”,** Alianza Editorial, Buenos Aires.
- **Núñez Miñana, Horacio (1994), “Finanzas Públicas”,** Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- **Porto, Alberto (2003), “Etapas de la Coparticipación Federal de impuestos”,** documento de Federalismo Fiscal N° 2, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- **Porto, Alberto (2008), “El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino”,** documento de trabajo N° 71, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.